Deutscher Bundestag **Drucksache 16/8838**

16. Wahlperiode 11. 04. 2008

Antrag

der Abgeordneten Ulla Jelpke, Wolfgang Neskovic, Sevim Dağdelen, Jan Korte, Kersten Naumann, Petra Pau und der Fraktion DIE LINKE.

15 Jahre nach Änderung des Grundrechts auf Asyl – Für einen rechtsstaatlichen Umgang mit Schutzsuchenden in Deutschland und in der Europäischen Union

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. 15 Jahre nach der gravierenden Einschränkung, der faktischen Abschaffung des Grundrechts auf Asyl ist die damals maßgeblich vorgetragene Begründung weitgehend entfallen. Im Vergleich zu den in der Öffentlichkeit diskutierten Asylzahlen Anfang der 90er Jahre, mit denen geradezu ein „Staatsnotstand“ (Helmut Kohl) herbeigeredet wurde, war die Zahl der Antragstellerinnen und -antragsteller mit unter 20 000 im Jahr 2007 marginal.

2. Die Lebensbedingungen von Asylsuchenden sind jedoch unverändert restriktiv ausgestaltet und folgen einem rechtsstaatswidrigen Prinzip der Abschreckung und der Verhinderung ihrer Integration. Zugleich trägt die Behandlung der Asylsuchenden zu ihrer Stigmatisierung und Ausgrenzung bei.

   2.1 Das zusammen mit der Grundrechtsänderung im Jahr 1993 beschlossene Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) wurde kontinuierlich (zuletzt 2007) verschärft. Es führt zu einer häufig entwürdigenden Zwangsunterbringung von Asylsuchenden in Massenunterkünften, zu einer ungenügenden Existenzsicherung, zu diskriminierenden Versorgungspraktiken (Gutscheine statt Bargeld, „Esspakete“ usw.) sowie zu Mängeln in der medizinischen Behandlung. Seit dem Inkrafttreten des AsylbLG vor 15 Jahren wurden dessen Regelsätze den steigenden Lebensunterhaltskosten nicht angepasst. Der vom Gesetzgeber behauptete Zweck einer Existenzsicherung, die dem Prinzip der Menschenwürde gerecht würde, wird offensichtlich nicht erfüllt (vgl. die Große Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 16/7213).

   2.2 Die europaweit einzigartig restriktive „Residenzpflicht“ begrenzt die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden schikanös auf einen sehr engen Raum, zum Teil über Jahre hinweg. Sie führt nicht nur zur Isolation der Betroffenen, sondern infolge strafbewehrter Sanktionen auch zu ihrer Kriminalisierung.

   2.3 Das Arbeitsverbot im ersten Jahr des Verfahrens und der darauf folgende sehr beschränkte Arbeitsmarktzugang verhindern, dass Asylsuchende zu ihrem Lebensunterhalt beitragen und produktiv tätig sein können, und verfestigt damit zugleich Vorurteile und Vorbehalte in der Bevölkerung gegen sie.

3. Die massiven Einschränkungen der Rechte der Asylsuchenden im Asylverfahren selbst, die überwiegend bereits vor der Asylrechtsänderung beschlossen wurden, sind nach wie vor in Kraft. Dabei wurden auch sie ursprünglich vor allem mit der Vielzahl von Asylanträgen und der Notwendigkeit einer Verfahrensbeschleunigung begründet. Sonderregelungen wie z. B. das „Flughafenverfahren", verkürzte Rechtsmittelfristen, eine Beschränkung des gerichtlichen Instanzenzuges oder gar der Ausschluss des Rechtsschutzes, erleichterte Inhaftierungen von Asylsuchenden usw. stehen im Widerspruch zu wesentlichen rechtsstaatlichen Grundsätzen.

4. Die Bundesrepublik Deutschland hat insbesondere mit der Regelung „sicherer Drittstaaten" das rechtliche Instrumentarium dafür geschaffen, die Verantwortung für den Flüchtlingsschutz auf andere Staaten zu übertragen. Sie war zugleich ein maßgeblicher Akteur bei der Vergemeinschaftung des Asylsystems innerhalb der Europäischen Union. Das – durchaus beabsichtigte – Ergebnis dieser Entwicklung ist, dass Deutschland als Kernland der EU gemessen an seiner Bevölkerungsgröße und Wirtschaftskraft keinen angemessenen Beitrag zum internationalen Flüchtlingsschutz mehr leistet, während vor allem die südlichen und östlichen Mitgliedstaaten der EU für die Aufnahme bzw. Abwehr von Asylsuchenden verantwortlich sind. Perspektivisch werden immer weniger Schutzsuchende noch einen Zugang zu einem Asylverfahren in der EU erhalten und bereits jetzt sterben tausende Menschen jährlich bei dem Versuch, die hochgerüsteten Grenzen der Europäischen Union zu überwinden. Eine unbekannte Zahl von Schutzsuchenden wird zugleich in Länder wie Libyen, Marokko, die Ukraine usw. zurückgewiesen, in denen es zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen gegenüber Schutzsuchenden kommt und in denen kein wirksames und faires Asylsystem existiert. Eine zunehmende Zahl von Asylsuchenden wird von diesen Transitländern gewaltsam an der Weiterflucht nach Europa gehindert. Die Bundesregierung trägt für diese Entwicklung eine erhebliche Verantwortung.

5. Eine Lösung dieser menschenrechtlichen Krise des europäischen Asylsystems liegt vor allem darin, einheitlich hohe Standards und ein faires Lastenteilungsprinzip im EU-Recht zu verankern. Asylsuchende dürfen an den EU-Außengrenzen oder auf hoher See nicht zurückgewiesen werden. Eine gewissenhafte inhaltliche Prüfung ihres Schutzgesuchs unter Wahrung rechtsstaatlicher Standards muss gewährleistet werden. Die in den EU-Richtlinien vorgesehenen Mindeststandards hindern die Bundesrepublik Deutschland ausdrücklich nicht, eigene höhere Standards beizubehalten oder zu schaffen.

6. Die angebliche oder tatsächliche Bekämpfung von Fluchtursachen ist keine Rechtfertigung für eine Beschneidung des internationalen Flüchtlingsschutzes. Nach wie vor tragen die westlichen Industrienationen mit ihrer globalisierten Wirtschafts- und Produktionsweise und mit ihrer auch auf kriegerische Mittel setzenden internationalen Politik eine erhebliche Verantwortung dafür, dass Menschen ihre Herkunftsländer verlassen müssen. Freihandels- und Fischereiabkommen der Europäischen Union sorgen indirekt dafür, dass Menschen z. B. in Afrika ihre Lebens- und Existenzgrundlagen verlieren und zur Flucht getrieben werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

sich durch gesetzgeberische und andere Maßnahmen für ein System eines effektiven Flüchtlingsschutzes einzusetzen und dabei insbesondere alle Restriktionen im Flüchtlingsrecht zurückzunehmen, die vom Geist der Abwehr und Abschreckung getragen sind und die damit im Konflikt zu den Verfassungsprinzipien der Menschenwürde, des Rechts- und Sozialstaatsgebots, der freien Entfaltung der Persönlichkeit und der Gleichheit vor dem Gesetz stehen, und

1. im Bereich des Asylverfahrens folgende Maßnahmen zu ergreifen:
   - Abschaffung des Flughafenverfahrens, das ein rechtsstaatswidriges und die Schutzsuchenden extrem belastendes „Schnellverfahren“ darstellt,
   - Beseitigung aller Einschränkungen im Rechtsschutz für (abgelehnte) Asylsuchende, d. h. zum Beispiel die Angleichung der Rechtsmittelfristen an die im Verwaltungsverfahren üblichen Bedingungen und Fristen und die volle Wiederherstellung des sonst üblichen Zugangs zur zweiten Gerichtsinstanz,
   - Schaffung einer unabhängigen und kostenfreien Beratung vor einer Anhörung im Asylverfahren, die die Bedürfnisse von Opfern geschlechtsspezifischer Verfolgung, Kindern und Traumatisierten besonders berücksichtigt,
   - Gleichbehandlung von 16- und 17-jährigen Asylsuchenden mit anderen minderjährigen Asylsuchenden, u. a. Rücknahme der gesetzlich unterstellten „Verfahrensmündigkeit“ ab 16 Jahren und Verzicht auf die Inhaftierung Minderjähriger,
   - Beseitigung aller Defizite bei der Umsetzung der asylrelevanten EU-Richtlinien, die unter anderem in der Anhörung des Innenausschusses offenbar geworden sind, insbesondere im Bereich des Schutzes von Bürgerkriegsflüchtlingen (Schutzlücke in § 60 Abs. 7 des Aufenthaltsgesetzes – AufenthG),
   - Umsetzung der Empfehlungen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR), unter anderem durch Änderung der besonders restriktiven Widerrufspraxis;
2. im Bereich der Aufnahme von Flüchtlingen folgende Maßnahmen zu ergreifen:
   - Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes und der Residenzpflicht,
   - Abschaffung der Arbeits- und Ausbildungsverbote für Asylsuchende und Geduldete;
3. sich auf europäischer Ebene in der zweiten Phase der Schaffung eines harmonisierten Asylsystems für Schutzstandards und Aufenthaltsbedingungen auf hohem Niveau einzusetzen und dabei insbesondere
   - für eine Geltung des Zurückweisungsverbots der Genfer Flüchtlingskonvention auch beim Aufgriff von Flüchtlingen auf hoher See durch Hoheitsträger der EU-Mitgliedstaaten einzutreten,
   - für ein faires Lastenteilungssystem innerhalb der EU einzutreten, das nicht zulasten der Flüchtlinge und des Flüchtlingsschutzes geht wie das derzeitige Dublin-II-System.

Berlin, den 11. April 2008

Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und Fraktion

Begründung

Die Änderung des Artikels 16 des Grundgesetzes (GG), die vom Deutschen Bundestag ungeachtet der breiten gesellschaftlichen Proteste nach 14-stündiger Debatte am 26. Mai 1993 beschlossen wurde, war eine gravierende Einschränkung, eine faktische Abschaffung des Grundrechts auf Asyl, denn der abstrakte Grundsatz des Absatzes 1 von Artikel 16a GG („Politisch Verfolgte genießen

Asylrecht.“) wird durch die nachfolgenden Absätze systematisch wieder zurückgenommen. Kein Flüchtling, der über eine Landesgrenze in die Bundesrepublik Deutschland eingereist ist, kann sich seitdem mehr auf das individuelle Grundrecht auf Asyl berufen. Schutz muss dessen ungeachtet nach den völkerrechtlich verpflichtenden Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention gewährt werden, wenn der von den Flüchtlingen durchquerte Drittstaat nicht bekannt und eine unmittelbare Zurückweisung deshalb nicht möglich ist. Die Schutzsuchenden werden auf diese Weise genötigt, ihren Fluchtweg zu verschweigen, um in Deutschland Asyl beantragen zu können. Die Annahme, in den als „sicher“ erachteten Drittstaaten, von denen die Bundesrepublik Deutschland umgeben ist, sei ein effektives und faires Asylverfahren in jedem Fall gewährleistet, war nicht nur 1993 in Bezug auf Polen und Tschechien höchst zweifelhaft, sondern ist es auch heute noch z. B. in Bezug auf den EU-Mitgliedstaat Griechenland, der vom UNHCR bereits im Jahr 1994 als nicht „sicher“ erachtet worden war (vgl. Frankfurter Rundschau vom 25. März 1994). Zudem drohen innerhalb des „Dublin-II-Systems“ nicht nur Zurückschiebungen in andere europäische Staaten, sondern auch Kettenabschiebungen und Zurückweisungen in Transitstaaten wie Libyen, Marokko und die Ukraine, unter anderem mit Hilfe der neu gegründeten EU-Grenzschutzagentur FRONTEX. Die zweite Phase der Asylrechtsharmonisierung innerhalb der Europäischen Union bietet allerdings die Gelegenheit, die geltenden Regelungen im Flüchtlingsrecht und die Aufnahmebedingungen europaweit zu verbessern sowie Verfahrensstandards auf einem hohen Niveau festzuschreiben, wozu unter anderem ein effektiver Schutz vor Zurückweisung an den EU-Außengrenzen gehören muss.

Zahlreiche Restriktionen und Reglementierungen im deutschen Asylsystem sind ursprünglich mit den hohen Antragszahlen Ende der 80er-/Anfang der 90er-Jahre begründet worden, die jedoch heute nicht mehr zur Rechtfertigung dienen können. Bereits die damaligen Versuche, eine „Asylantenflut“ zu konstruieren, die angeblich die Bundesrepublik Deutschland zu überschwemmen drohe, entbehrten jeder Grundlage. Die – bis heute – zur Legitimierung der Asylrechtsänderung genannte Zahl von bis zu 440 000 Asylanträgen im Jahr 1992 ist z. B. keinesfalls identisch mit der Zahl der im Jahr 1992 tatsächlich nach Deutschland geflohenen Asylsuchenden. Bei einer realistischen Betrachtung, d. h. wenn Mehrfach- und Folgeanträge von identischen Personen abgezogen werden, ergibt sich, dass lediglich ca. 272 000 Personen im Jahr 1992 um Asyl nachgesucht hatten (vgl. Bundestagsdrucksache 16/7687, Frage 15a). Zudem stammt eine große Zahl von Asylanträgen von Kindern von Asylsuchenden: In den Jahren 2005/2006 waren fast 50 Prozent aller Asylantragstellerinnen und -antragsteller Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. Fast jeder fünfte Asylantrag wurde in diesem Zeitraum sogar „von Amts wegen“ gestellt – für in Deutschland geborene Kinder von Asylsuchenden. Von einer existenziellen „Bedrohung“ Deutschlands durch Asylsuchende zu sprechen, war bereits 1992 falsch – heute ist eine solche Sichtweise, die die andauernden erheblichen Beschränkungen der Lebensbedingungen und Rechte von Asylsuchenden rechtfertigen soll, angesichts der zahlenmäßigen Entwicklung nachgerade absurd.

Eine andere maßgeblich vorgetragene Begründung für die Änderung des Grundrechts auf Asyl war der Verweis auf eine angeblich hohe „Missbrauchsquote“. Dabei ist die Gesamtanerkennungsquote wesentlich höher, als es in der Öffentlichkeit oft wahrgenommen wird (vgl. Bundestagsdrucksache 16/7687). Im Jahr 2007 betrug sie infolge einer hohen Anerkennung irakischer Flüchtlinge sogar über 25 Prozent. Würde die Zahl der Anerkennungen auf die Zahl der tatsächlich inhaltlich entschiedenen Fälle bezogen und würden zudem Asylverfahren von Kindern von Asylsuchenden und von Kriegsflüchtlingen nicht berücksichtigt oder gesondert ausgewertet, ergäbe sich eine nochmals

deutlich höhere Quote. Hinzugezählt werden müssen auch Anerkennungen durch die Gerichte und Anerkennungen eines „subsidiären“ Schutzes, der z. B. bei drohender Folter und unmenschlicher Behandlung, Todesstrafe oder existenziellen Gefährdungen gewährt wird. Bei einer Bewertung der Anerkennungsquote ist schließlich von Bedeutung, dass bis zum Jahr 2005 nichtstaatliche Verfolgungsgründe in Deutschland asylrechtlich unberücksichtigt blieben. Nach wie vor weigert sich die Bundesregierung, den europarechtlich gebotenen Schutz für Kriegsflüchtlinge wirksam umzusetzen (vgl. Bundestagsdrucksache 16/7426, Frage 10.).

Die besondere Situation in der Asylpolitik Anfang der 90er-Jahre hatte vor allem historische Gründe: Zum einen führten das enorme Wohlstandsgefälle nach Ende der Ost-West-Konfrontation sowie politische und soziale Verwerfungen in den Ländern des ehemaligen Warschauer Vertrages (darunter Pogrome gegen Roma in Rumänien) dazu, dass viele Menschen aus Osteuropa in der Bundesrepublik Deutschland um Asyl nachsuchten. Zum anderen stellten Kriegsflüchtlinge aus Jugoslawien seit 1991/1992 einen erheblichen Anteil unter den Asylsuchenden. Mangels wirksamer Schutzregelungen für Kriegsflüchtlinge waren sie gezwungen, einen Asylantrag zu stellen. Von vielen Kommunen wurden sie aus Kostengründen hierzu sogar gedrängt, obwohl sie nach deutschem Asylrecht keinerlei Anerkennungschance hatten.

Das Asylverfahrensrecht wurde bereits vor der Asylrechtsänderung auf einfachgesetzlicher Ebene systematisch ausgehöhlt. So sprach der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesministerium des Innern Carl-Dieter Spranger anlässlich eines Gesetzes zur Änderung asylverfahrensrechtlicher Vorschriften im Jahr 1988 davon, dass alle „Möglichkeiten, die das geltende Verfassungsrecht bietet, weitgehend ausgeschöpft“ seien (Plenarprotokoll 11/106, S. 7327). Dessen ungeachtet gab es weitere Verschärfungen des Verfahrensrechts, etwa Verkürzungen der Fristen. Nicht eine qualitativ hochwertige Behörden- und Gerichtspraxis und die Sicherung von Verfahrensrechten der Betroffenen waren dabei das Ziel, sondern eine maximale Beschleunigung der Verfahren bis zur verfassungsrechtlich gerade noch zulässigen Grenze.

Die Asylrechtsänderung von 1993 war ein tiefer Einschnitt in die bundesrepublikanische Geschichte. Das individuelle Asylrecht stellte eine praktisch wirksame Lehre aus der deutschen Vergangenheit dar, auch vor dem Hintergrund, dass die europäischen Länder in den 30er- und 40er-Jahren ihre Grenzen vor Flüchtlingen aus Deutschland verschlossen hatten und dadurch unter anderem jüdische Flüchtlinge – als „Wirtschaftsflüchtlinge“ diffamiert – dem Naziregime ausgeliefert und ihrem Schicksal überlassen wurden. Auf der Konferenz von Evian im Juli 1938 versagten alle potentiellen Aufnahmeländer Flüchtlingen aus Deutschland den Schutz und begründeten dies mit einer angeblich drohenden „Überbevölkerung“ und hoher Arbeitslosigkeit im eigenen Lande – die Parallelen zu heutigen Begründungsmustern der Abschottung sind unübersehbar. Heute wie damals sind Schutzsuchende infolge der restriktiven Visa- und Asylbestimmungen in Europa gezwungen, auf illegalen Wegen und unter Gefährdung ihres Lebens um Asyl nachzusuchen.

Der von politisch rechten Kräften initiierte und bis zur „erfolgreichen“ Grundgesetzänderung betriebene „Kampf gegen das Asylrecht“ war auch ein Teil des ideologischen Kampfes gegen ein Verständnis Deutschlands als Einwanderungsland. Asylsuchende „eigneten“ sich in besonderer Weise als Angriffs- und Projektionsziel für fremdenfeindliche Ressentiments.

Die Politik ging zudem eine „unheilige Allianz“ mit der „Gewalt der Straße“ ein: Zwar wurden gewaltsame Übergriffe und Brandanschläge von Rechtsextremisten, die 1992 geradezu an der Tagesordnung waren (so gab es bis zu 78 protokollierte Übergriffe auf nicht Deutsche an nur einem Tag, vgl. Süddeutsche Zeitung vom 10. November 1992), als Mittel klar abgelehnt, das „Anliegen“

der Gewalttäter jedoch wurde geteilt. Schlimmer noch: Die handelnden Politiker waren es, die mit ihrer Instrumentalisierung von Überfremdungsängsten den Hass in der Bevölkerung mit schürten. So wurde selbst das Pogrom in Rostock-Lichtenhagen im August 1992 noch dazu genutzt, um die Forderung nach Änderung des Artikels 16 GG zu bekräftigen.

Der damalige Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen in Bonn, Walter Koisser, kommentierte: „Wenn man einen Brandüberfall auf ein Asylheim hat und zehn Minuten später die Stellungnahme eines Politikers, der sagt, natürlich, ich kann die Leute verstehen, weil es so viele Flüchtlinge gibt, dann ist das fürchterlich. Die Politik sieht oft nur die Zahlen, nicht aber die Schicksale und Ursachen. Wenn Politiker ständig von der Asylantenschwemme reden und davon, dass wir das nicht schaffen, und die Leute hören das viermal am Tag, dann sagen die Leute eben vielleicht, daß sie das jetzt selbst in die Hand nehmen …“ (Süddeutsche Zeitung, 11. September 1992). Die Abgeordnete Dr. Cornelie Sonntag-Wolgast beschrieb den Zusammenhang im Deutschen Bundestag so: „Ausgerechnet diejenigen, die mit warnendem Unterton die hohen Asylbewerberzahlen immer wieder präsentieren, als drohe unserem Land ein Dammbruch – so wird es ja dargestellt –, sind es doch, die in der Bevölkerung dumpfe Ängste auslösen und schließlich über ausländerfeindliche Tendenzen wehklagen, die sie im Grunde mit erzeugt haben“ (vgl. Plenarprotokoll 11/106 vom 10. November 1988, S. 7329).

Herbert Leuninger von PRO ASYL mahnte bereits im Jahr 1994 angesichts der vermeintlichen „Erfolgsmeldungen“ zurückgehender Asylantragszahlen laut „Frankfurter Rundschau“ vom 6. Juli 1994: „Alle, die Kanther applaudierten, sollten sich fragen, ob sich mit dem Rückgang der Asylzahlen ihre eigene soziale Situation verbessert habe. Dann würden sie feststellen, dass ihre Lage nicht von der Flüchtlingszahl abhänge, sondern Symptom der deutschen Zwei-Drittel-Gesellschaft sei.“ Die Illusion, dass es vielen Menschen in Deutschland bei deutlich weniger Asylsuchenden besser ginge, wurde von der Wirklichkeit widerlegt.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333